

nale. Il s'agit d'éviter tout dysfonctionnement qui entraverait la fonction dirigeante du Gouvernement. De ce point de vue, on s'attachera à l'encadrement du débat, et en particulier, de celui du droit d'amendement.

L'encadrement du débat.

Outre les dispositions de la constitution, il résulte de l'intervention du juge constitutionnel³.

Le principe de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire a été posé par le Conseil constitutionnel (13 octobre 2005, Règlement de l'Assemblée nationale, Recueil, p.144). De la même façon, l'écriture de la loi ne doit pas verser dans un langage technocratique, voire ésotérique, pour le commun des citoyens. Pour tout dire, la loi doit satisfaire à l'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité (CC, 16 décembre 1999, Habilitation législative, idem, p.136)⁴.

L'encadrement du droit d'amendement.

Ce dernier se présente comme la forme privilégiée de l'activité parlementaire.

On se souvient que la III^e République, en France (1875-1940) est née de l'amendement Wallon.

De nos jours, on assiste à une explosion de ce droit : 234 000 amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale sous la dernière législature (2002-2007), dont 137 000 (record absolu !) en 2006 à propos de la loi sur l'énergie. Il y a lieu de préciser que l'amendement permet à la majorité d'être associée à la rédaction du texte de loi, tandis que l'opposition peut céder à l'obstruction.

Au total, la procédure parlementaire prend du temps ; la gestation moyenne d'une loi, en France, est de 90 jours. Un rythme que l'Exécutif, soucieux d'agir vite, accepte malaisément. Dès lors que le Parlement ne peut plus satisfaire à la demande normative de la société, ce dernier aura tendance à devenir son propre législateur.

II. LA QUALITÉ DE LA LOI EST RECHERCHÉE PADES PROCÉDURES DE SUBSTITUTION

De nos jours, l'atelier législatif se situe au Gouvernement et dans les différents ministères qui le composent. Gouvernement législateur : l'expression n'est plus une contradiction de terme (soit un oxymore), mais une banalité.

En Algérie comme en France, la loi est d'abord et avant tout d'origine gouvernementale, dans une proportion proche de 90% des cas. L'existence d'une majorité parlementaire transforme le Parlement en courroie de transmission de la volonté présidentielle. La loi devient ainsi la norme qui met en œuvre le programme sur lequel le chef de l'Etat a été élu.

En faisant abstraction du rôle du juge qui, par nature, est un législateur secondaire ou du peuple intervenant dans le cadre du référendum, la fonction gouvernementale tend à absorber la fonction législative en temps ordinaire et, plus encore, en temps extraordinaire.

1- V. Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, Droit parlementaire, 3e éd., 2004, Lextenso éditions, Paris.

2- Cette démarche est particulièrement utile pour le juriste qui peut se référer aux travaux préparatoires ou la génétique de la loi, en vue de surmonter une ambiguïté de la loi ; bref, l'interpréter de manière utile.

3- De manière spectaculaire, la loi de finances pour 1980 a été censurée pour vice de forme (Conseil constitutionnel, 24 décembre 1979, Recueil, p.36).